



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Il problema della proprietà nella transizione ungherese: un tentativo di analisi in prospettiva comparata

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Il problema della proprietà nella transizione ungherese: un tentativo di analisi in prospettiva comparata / Stefano Bottoni. - STAMPA. - (2011), pp. 169-206.

Availability:

This version is available at: 2158/1191201 since: 2020-05-04T09:20:37Z

Publisher:

Aracne

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

Dibattito economico e proprietà nella transizione postcomunista ungherese: un tentativo analisi in prospettiva comparata

Stefano Bottoni

Università del Piemonte Orientale

Questo saggio analizza e discute il ruolo che il dibattito economico ha rivestito nella seconda metà degli anni Ottanta nella prolungata transizione socio-politica ungherese culminata con il riconoscimento ufficiale del multipartitismo (1989) e lo svolgimento delle prime libere elezioni (1990). La peculiarità del caso ungherese nel contesto delle trasformazioni avvenute in Europa centro-orientale è proprio data dal fatto che in Ungheria il dibattito pubblico sulla trasformazione economica ha ampiamente preceduto sia l'implosione del sistema monopartitico, sia l'avvio del contenzioso giuridico sulla restituzione delle proprietà confiscate a privati cittadini e alle comunità religiose in seguito all'instaurazione del regime comunista. Il carattere non solo pacifico, ma anche *graduale* e fortemente *pragmatico* della trasformazione istituzionale ha influito fortemente sulle scelte qualificanti in materia economica (privatizzazioni, restituzioni di proprietà) attuate dai vari governi negli anni 1987-95. L'esigenza, sostenuta con forza da quasi un decennio dall'influente élite degli economisti, di creare una società plurale e un'economia finalmente funzionante basata sui meccanismi di mercato, ebbe infatti negli anni della transizione il sopravvento sulle istanze di giustizia "retroattiva" (restituzioni di proprietà, procedure di verifica amministrativa e/o lustrazione della vecchia/nuova classe politica).

1. Il contesto internazionale

E' impossibile affrontare il tema della proprietà senza inserirlo nei rapidi e profondi cambiamenti attraversati dall'Europa orientale dopo il 1989. I meccanismi, le motivazioni e gli esiti della transizione hanno influenzato anche i dibattiti economici contemporanei sulle privatizzazioni o sul delicato rapporto fra la conquista di un pieno diritto di cittadinanza, con l'affermazione della democrazia *politica*, e la garanzia del diritto di proprietà.

La fase di cambiamenti politici, economici, sociali e anche psicologici che in Europa orientale ha preceduto e poi accompagnato il collasso del sistema sovietico è stata percepita in termini assai diversi dagli osservatori "sul campo" (politici, giornalisti) e dalla letteratura specialistica coeva. Mentre i primi parlavano in modo indifferenziato di *rivoluzioni* in atto, i secondi mostravano assai maggiore cautela nel definire il passaggio dalla contemporaneità alla post-contemporaneità europea. Anche uno dei testimoni privilegiati del "magico" 1989, Timothy Garton

Ash, già nel 1990 avrebbe coniato l'espressione "refolution" per sottolineare l'interazione di radicalismo e volontà di compromesso pacifico che aveva caratterizzato la caduta dei regimi comunisti.¹ Collocando il caso ungherese nel contesto europeo, nel 1996 Rudolf Tőkés interpretò il 1989 come il punto di approdo di un *cambiamento evolutivo* (né un sovvertimento né un puro e semplice passaggio di poteri), che rifletteva i cambiamenti profondi avvenuti nella società ungherese durante i 30 anni di potere del primo segretario comunista János Kádár.² Se rivoluzione vi fu, essa ebbe un carattere "negoziale" e non conflittuale: cambiamenti profondi concernenti l'assetto politico, sociale, economico, culturale venivano codificati giuridicamente mediante accordi formali. In proposito è interessante osservare che nello stesso discorso politico ungherese gli avvenimenti hanno perduto qualunque accezione rivoluzionaria: le espressioni più comunemente utilizzate sono oggi „rendszerváltás” (*cambio di sistema*) o la più critica „renderváltoztatás” (*trasformazione del sistema ad opera dei suoi stessi gestori*). Entrambe tentano dunque di cogliere l'essenza di un processo ispirato e almeno in parte controllato dagli ex-detentori del potere politico.

La natura del cambiamento e la misura della sua profondità sono state oggetto di molti studi da parte di sociologi, politologi ed economisti. Mi limito quindi a menzionare alcune opere che hanno particolarmente influenzato il dibattito internazionale. In un libro modellato sull'Ungheria, David Stark e László Bruszt analizzano i cambiamenti della proprietà nell'Europa centrale postcomunista seguendo un approccio critico nei confronti sia del neoliberalismo ispirato al *Washington consensus*³, sia delle tentazioni "neostataliste". Essi definiscono il 1989 non come una transizione, ma come una *trasformazione*⁴, la quale non deriva né da una semplice *imitazione* dei processi di costruzione della società democratica negli stati dell'Europa occidentale, né da una pretesa *involuzione* legata alla disarticolazione di una struttura preesistente⁵. Secondo Stark e Bruszt non si tratta di pura imitazione in quanto le condizioni di partenza sono incomparabili: nessuno si era mai trovato di fronte al compito di trovare soluzioni inedite e al tempo stesso condivise (ovvero socialmente sostenibili) al problema della trasformazione pacifica, ma non indolore, di moderne

¹ Timothy Garton Ash: *The Magic Lantern: The Revolution of '89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin, and Prague*. New York, Random House, 1990.

² Rudolf Tőkés: *Hungary's negotiated revolution. Economic reform, social change and political succession, 1957-1990*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996 (ed. ungh. 1998), pp. 107-163.

³ Coniato nel 1989 dall'economista John Williamson il concetto, o meglio lo schema operativo, venne applicato originariamente ai progetti di stabilizzazione economica e finanziaria attuati negli anni '80 in America Latina dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Banca Mondiale e dal Tesoro statunitense. Nei primi anni '90 il „Washington consensus” andò a definire l'insieme delle politiche di intervento finanziario (disciplina fiscale, redistribuzione della spesa pubblica verso i settori produttivi, liberalizzazione, privatizzazione, diritti di proprietà, eliminazione delle barriere commerciali per favorire gli investimenti stranieri) suggerite dalle istituzioni internazionali agli stati postcomunisti europei. Ivan T. Berend: *From the Soviet Bloc to the European Union. The economic and social transformation of Central and Eastern Europe since 1973*. Cambridge UP, 2009, p. 42.

⁴ Laszlo Bruszt-David Stark (eds.): *Postsocialist pathways: transforming politics and property in East Central Europe*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 110.

⁵ Ivi, 7-8.

società industriali la cui cultura politica recava peraltro tracce di retaggi preesistenti, ma si basava sulle esperienze collettive avute dalla popolazione nei decenni del socialismo reale.

Soprattutto nelle prime fasi della democratizzazione, grande enfasi venne posta dagli osservatori sul ruolo dei movimenti di opposizione e della società civile, la cui integrità morale veniva contrapposta alla corruzione e al disfacimento che dominavano il partito comunista e le strutture di governo. Contrariamente ad ogni aspettativa e ad ogni timore di restaurazione, tuttavia, analisti attenti come Georghe Schöpflin e Marc Morjé Howard percepirono con esattezza che nella seconda metà degli anni '80 regimi e stati non solo politicamente delegittimati, ma strutturalmente *deboli* ed economicamente esausti, avevano fronteggiato società civili e movimenti di opposizione altrettanto, o in certi casi, ancora più deboli anche in paesi presi a „modello” di vitalità civica come l'Ungheria e la Polonia.⁶ Tale fragilità avrebbe caratterizzato la cosiddetta società civile lungo tutta la transizione, mettendo in dubbio molti assunti relativi alla consistenza delle tradizioni democratiche dell'Europa centrale come area distinta dall'est europeo per la sua prossimità culturale all'occidente.

Proprio sfruttando questa debolezza, scrisse già nel febbraio 1990 la sociologa polacca Jadwiga Staniszkis, le élite in procinto di lasciare il potere furono in grado di mettere in piedi un assetto inedito interpretabile come „capitalismo politico”. Questo, nella definizione di Staniszkis, costituirebbe il risultato di azioni promosse dall'alto dall'élite di potere comunista e non espressione dell'espansione economica del settore tradizionale privato. L'obiettivo di questa élite è di portare avanti in tutta sicurezza (cioè in modo controllato) un'apertura „ontologica” in maniera tale da lasciare aperta la possibilità di un ritorno all'economia centralizzata nel caso gli interessi dell'impero lo richiedessero o in caso di mancato arrivo di sufficienti capitali occidentali.⁷

In questa prospettiva, i cambiamenti avvenuti nelle forme di proprietà (privatizzazione e riforma del sistema bancario, risarcimento e restituzione dei beni alle vittime del regime comunista) costituirono un processo guidato e controllato, a partire dal 1987-88 nel caso della Polonia e dell'Ungheria, dalle stesse élite che avevano detenuto il potere politico (il caso ormai classico, su cui torneremo, riguarda le cosiddette “privatizzazioni spontanee” ungheresi del 1988-89). Secondo Staniszkis, il passaggio dal capitalismo dipendente a quello “politico” è avvenuto attraverso diverse modalità:

- il doppio e duplice ruolo attribuito dai manager statali al capitale fisso che contraddistingueva le imprese formalmente di proprietà statale

⁶ George Schöpflin: *Politics in Central Europe 1945-1992*. 1993; Marc Morjé Howard: *The weakness of civil society in post-communist Europe*. Cambridge, Cambridge UP, 2003.

⁷ Jadwiga Staniszkis: *The dynamics of the breakthrough in Eastern Europe. The Polish experience*. Berkeley-Los Angeles- Oxford, University of California Press, p. 36.

- il distacco di interi settori produttivi
- il passaggio di settori scelti delle imprese statali a nuove aziende private
- la compresenza di aziende di proprietà di singoli individui e del Tesoro
- la partecipazione dei manager delle imprese pubbliche o delle amministrazioni locali alle nuove aziende privatizzate dotate di capitale straniero e operanti in condizioni di mercato eccezionalmente favorevoli rispetto a qualunque potenziale concorrente privato o allo stesso settore statale
- il fenomeno della proprietà *organizzativa*: partiti politici, sindacati e organizzazioni dotate di *assets* produttivi. L'utilizzo di questi beni e la suddivisione derivanti dai profitti in tal modo conquistati avviene su decisione di organismi nominati e per la maggior parte composti da alti funzionari appartenenti a tali organizzazioni⁸.

Nonostante abbia subito numerose critiche per la sopravvalutazione dell'intreccio tra politica ed economia, la lucida analisi coeva di Staniszkis ha sgombrato il campo da molte illusioni relative all'effettivo grado di discontinuità di cui i cambiamenti del 1989 potevano effettivamente farsi carico. Non certo i diritti umani e il dibattito sulla giustizia *retroattiva*⁹ legata alla transizione, ma la sfera economica e in particolare l'aggiudicazione dell'ex proprietà collettiva (statale, dunque *pubblica*) sono stati il vero campo di battaglia e il motore della transizione est-europea. Secondo Gil Eyal, Iván Szélenyi ed Eleanor Townsley, fortemente influenzati dalle teorie wallersteiniane sulla dipendenza economica delle zone periferiche del mondo, la preminenza dell'economia nella transizione post-comunista (ivi compresi i fenomeni più deteriori che hanno accompagnato la transizione, come la corruzione diffusa e lo sperpero di capitale pubblico) ha tuttavia un'origine più profonda. Nel periodo di transizione capitalistica la società „manageriale” postcomunista non si è infatti orientata verso un impossibile ritorno alla razionalizzazione del network sociale dell'idealtipo capitalistico anglosassone.¹⁰ Al contrario, ha seguito le tradizioni di una società – come era quella est-europea prima del 1945 – in cui fra le tre forme di capitale canonizzate da Pierre Bourdieu (economico, culturale e sociale) la preminenza andava a quella culturale e sociale (*traditional status honor*¹¹). Secondo lo schema concettuale tracciato dai tre autori, anche questo fortemente modellato sul caso ungherese, nell'epoca dello stalinismo classico (dal 1949 alla metà degli anni '60) si assiste a un crollo del capitale economico e culturale, mentre quello sociale – ovvero una provenienza familiare povera, disagiata – tende a istituzionalizzarsi e si fonde in quello politico. Già a partire dal 1968 e successivamente nel periodo del „socialismo riformato”, tuttavia,

⁸ Ivi, pp. 41-46.

⁹ Cfr. István Rév: *Giustizia retroattiva. Preistoria del postcomunismo*. Milano, Feltrinelli, 2007 (ed. or. 2005); Lavina Stan (ed.): *Transitional justice in Eastern Europe and the former Soviet Union: reckoning with the Communist past*, London, Routledge, 2009.

¹⁰ Gil Eyal, Iván Szélenyi, Eleanor Townsley: *Making capitalism without capitalists. The new ruling elites in Eastern Europe*. Verso, London-New York, 1998.

¹¹ Ivi, p. 23.

appare evidente un progressivo recupero del capitale „economico” e anche di quello culturale, mentre la società „manageriale” post-comunista che emerge dalla lunga transizione ungherese (un processo che ha inizio nel 1982/84 sul piano economico e nel 1987 su quello politico) porta a una fortissima de-istituzionalizzazione e graduale razionalizzazione delle dinamiche sociali.

Chi sono dunque gli attori di quella che Szelényi e i suoi collaboratori definiscono, sulla scorta delle ricerche di Jürgen Kocka, una seconda *Bildungsbürgertum* centro-europea dopo quella della *Belle époque*, di formazione intellettuale e legata alla società borghese? Sono „capitalisti senza capitale”, vecchi/nuovi soggetti in grado di far funzionare il sistema di mercato anche in assenza dei suoi tradizionali motori, i capitalisti, sostituiti con la burocrazia manageriale, tecnocratica post-comunista in grado di far fruttare le proprie reti informative e contatti professionali (il capitale culturale) anche in un mondo assai diverso da quello della propria formazione.¹² A differenza della fase di passaggio dal feudalesimo al capitalismo moderno, queste élite non costituiscono una *propertied class*. Gli attori visibili e invisibili della transizione post-comunista, i manager, i tecnocrati ecc. non provengono da esperienze manageriali di tipo capitalistico e, soprattutto, non hanno mai dovuto subire il controllo di una borghesia consolidata.¹³

Gli autori non sposano quindi la tesi di Staniszkis secondo la quale fu la nomenklatura politica a trarre i maggiori benefici dalla propria detronizzazione. Attraverso un’indagine empirica condotta nel 1993 fra migliaia di quadri superiori di partito, essi giungono alla conclusione che rispetto alle posizioni occupate nel 1988 – ultimo anno del regime comunista – all’interno della nomenklatura, in Ungheria e in Polonia circa il 20% di essi ha sì è anticipatamente ritirata in pensione, mentre in Repubblica Ceca tale percentuale scende a poco più del 10%. Parallelamente, meno del 10% di essi si è trasformato in un manager privato o in titolare di impresa in Ungheria e Polonia, mentre la percentuale più alta in Repubblica Ceca (il 18-19%) viene in parte spiegata con i meccanismi della lustrazione che, impedendo agli ex-funzionari di partito e di polizia l’accesso a ruoli pubblici per un periodo di 5-10 anni, li hanno costretti a riciclarsi nel settore privato.¹⁴ E’ invece l’élite economica, la grande classe media socialista creatasi a partire dagli anni ’60 ad essere uscita complessivamente rafforzata dal cambiamento di sistema. Se fra i „politici” appena il 39% continuava a detenere posizioni di responsabilità nel 1993, e anche l’élite culturale sembrava avviata a un deciso ricambio (oltre la metà esce dalle sfere del potere), ben il 70% degli ex-appartenenti al ceto manageriale socialista è riuscito a mantenere o addirittura a migliorare le proprie posizione dal 1988 al 1993.

¹² Ivi, pp. 52-53.

¹³ Ivi, pp. 54-55.

¹⁴ Ivi, pp. 118-120.

Szelényi, Eyal e Townsley riconoscono a Staniszkis e al sociologo ungherese Elemér Hankiss¹⁵ di aver aperto con grande coraggio intellettuale un dibattito sul rapporto fra potere e società, un rapporto fatto di linee orizzontali più che di tagli verticali. Essi criticano tuttavia il giudizio a loro dire liquidatorio formulato nei confronti della vecchia/nuova élite.¹⁶ Già Erzsébet Szalai, infatti, nei suoi saggi apparsi a partire dalla seconda metà degli anni '80, aveva descritto il tentativo di rinnovamento del sistema socialista ungherese avviato con la riforma economica del 1968 come frutto della sua frammentazione. Con l'avvento del nuovo meccanismo economico si era formata una nuova élite manageriale che negli anni '80 sarebbe entrata in rotta di collisione con la nomenklatura politica, incapace di comprendere e guidare il processo di trasformazione in atto.¹⁷ I „capitalisti politici”, sostengono Szelényi, Eyal e Townsley, non costituiscono una massa indifferenziata ma un coacervo di interessi corporati contrastanti. Nel 1989 fu la tecnocrazia a battere i vecchi burocrati, esigendo lo smantellamento del partito unico e l'avvio delle privatizzazioni, il tutto nel nome di una *idea di modernità* e di adesione ai valori occidentali. Lo stesso fenomeno del capitalismo politico, sostengono questi autori, fu assai più limitato di quanto si sospettasse e la definizione appare più pertinente per stati quali la Russia, la Romania, la Bulgaria e la Bielorussia, che per i paesi del gruppo di Visegrad, ovvero l'Europa centrale.

La critica alle trasformazioni *troppo poco radicali* del 1989 è certamente giustificata dalla necessità di analizzare le motivazioni dei vari protagonisti, senza fermarsi a constatare e deprecare la riconversione del potere politico in benessere materiale. E' tuttavia assai problematico sostenere che l'arricchimento della vecchia/nuova nomenklatura è stato frenato o addirittura impedito dallo sviluppo della società civile (ad esempio dai media liberi), e non convince neppure la tesi secondo cui la le privatizzazioni e i cambiamenti dei rapporti di proprietà negli anni '90 costituiscono un successo a tutto tondo della transizione democratica e non possono venire ridotti alla loro denuncia come impresa di tipo criminale delle speculazioni edilizie, come ad esempio il „sacco” di Budapest, Varsavia o Bucarest nei primi anni del postcomunismo, e la corruzione nella gestione degli appalti pubblici e, soprattutto negli ultimi anni, dei fondi di sviluppo europei.¹⁸ Come vedremo nel caso ungherese, molte delle distorsioni riscontrabili nello sviluppo politico recente risalgono infatti alla gestione della trasformazione socio-economica del paese. Il modo in cui è stata condotta la ri-privatizzazione dei beni di produzione e la restituzione della proprietà hanno infatti influito in

¹⁵ Elemér Hankiss: The "Second Society": Is There an Alternative Social Model Emerging in Contemporary Hungary. In *Social Research* 55/1988, No. 1-2, pp. 13-42. Cfr. anche Elemér Hankiss: *East European Alternatives*. Oxford, Clarendon Press, 1990.

¹⁶ *Making capitalism without capitalists*, cit., p. 129.

¹⁷ Erzsébet Szalai: *Gazdasági elit és társadalom a magyarországi újkapitalizmusban*. Budapest, Aula, 2001.

¹⁸ *Making capitalism without capitalists*, cit., pp. 154-155 e 165-166.

maniera decisiva sulla formazione della classe politica, sulla sua cultura amministrativa e, di conseguenza, sulla percezione popolare sempre più negativa dell'intero processo di trasformazione.

2. Il fattore economico nella „lunga” transizione ungherese

In Ungheria il dibattito economico ha preceduto di molto, e non ha accompagnato nè tantomeno seguito, l'evoluzione del sistema politico verso un assetto multipartitico. Come ha dimostrato Ivan T. Berend in una dettagliata ricerca sulla storia del riformismo economico ungherese, questa preminenza, che viene spesso ricondotta al nuovo meccanismo economico varato nel 1966 ed entrato in vigore nel 1968, ebbe origine già nel 1953-54.¹⁹ La morte di Stalin e il successivo insediamento del governo guidato da Imre Nagy favorirono un'analisi autocritica e un dibattito economico pubblico (sebbene limitato agli ambienti accademici ufficiali) sulle disfunzioni del sistema di pianificazione. Tale rivisitazione critica del primo piano quinquennale e dell'economia di comando sopravvisse sia alla controffensiva conservatrice del 1955, sia al soffocamento della rivoluzione del novembre 1956.²⁰ Così il documento più significativo di quella stagione, la tesi di dottorato sostenuta alla vigilia della rivoluzione dall'economista János Kornai che costituiva un'autentica demolizione filosofica del sistema, poté apparire in volume nel 1957 e due anni dopo venire pubblicata legalmente, con il pieno consenso delle autorità ungheresi, anche sul mercato internazionale.²¹ Nei due decenni successivi, osserva Berend, il riformismo economico giocò un ruolo centrale nell'elaborazione di un pensiero critico interno alla logica del sistema comunista. I prodromi della riforma entrata in vigore nel gennaio 1968 e nota come Nuovo meccanismo economico (NEM) risalgono infatti al 1956-57, quando sotto l'esigenza pressante dei consigli operai, poi assorbiti nel 1957 negli organismi dirigenziali, il partito si pose il problema di un nuovo corso economico che potesse impedire l'emergere di uno scontento pari a quello che aveva originato la rivolta di ottobre.²² A ciò si aggiunse il peso crescente dell'indebitamento estero, che già nel 1963 superava i 4 miliardi di dollari verso i paesi non appartenenti al Comecon, una cifra pari a oltre la metà del valore totale delle esportazioni.²³ Il tentativo ungherese non costituiva peraltro un caso isolato: la decisione politica sull'avvio di una radicale riforma economica venne presa in Cecoslovacchia nel 1965, mentre negli stessi anni progetti di correzione venivano discussi

¹⁹ Sugli scompensi economici della centralizzazione pianificata che portarono alla necessità di una correzione, nel 1953, mi permetto di rimando al mio „Una coabitazione impossibile: pianificazione militare ed economia civile in Ungheria (1948-1953)”, in *Rivista di Studi Ungheresi*, n. 7/2008, pp. 157-177.

²⁰ Ivan T. Berend: *The Hungarian economic reforms 1953-1988*. Cambridge UP, 1990, pp. 24-27.

²¹ János Kornai: *Overcentralization in Economic Administration*. Oxford: Oxford University Press, 1959.

²² Berend: *The Hungarian economic reforms*, p. 38.

²³ Ivi, p. 114.

e (sebbene solo parzialmente) attuati anche in Unione Sovietica, Germania orientale e Bulgaria.²⁴ Il problema era comune: già all'inizio degli anni '70, alla vigilia della prima crisi petrolifera, diversi paesi dell'Europa orientale erano integrati nell'economia mondiale, sebbene in posizione semiperiferica, e dipendevano dai suoi cicli. Le esportazioni, soprattutto quelle svolte in valuta pesante, rappresentavano ormai una quota determinante del reddito nazionale (quasi la metà in Ungheria, il 20-25% in Polonia, Jugoslavia e Romania). Se dunque le difficoltà economiche degli anni '70 ebbero anche cause contingenti esterne (crisi petrolifera, stagflazione delle economie occidentali, svalutazione del dollaro), il problema maggiore era però rappresentato dall'esaurimento delle riserve naturali e umane per uno sviluppo estensivo basato sull'industria pesante. Come Kornai aveva evidenziato sin dagli anni '50, e come gli economisti "critici" suoi discepoli avrebbero ribadito in seguito, il tentativo di rispondere alla crisi con riforme coraggiose ma compatibili con un'economia di comando pianificata implicava il rischio di approfondire lo squilibrio del sistema classico, la cui coerenza veniva scardinata senza che un nuovo ordine potesse prenderne il posto.²⁵

Nigel Swain ha osservato che il NEM ungherese, sebbene attuato in modo parziale e soggetto a "ricadute" pianificatrici (1972-73, 1985-86) ispirate da un dettato ideologico estraneo a ogni razionalità economica, salvò l'Ungheria negli anni '80 dal collasso economico verso il quale era precipitata ad esempio la Polonia, ma impedì la creazione di risorse in grado mantenere aperte negli anni della transizione opzioni socialdemocratiche o di "terza via".²⁶ Sebbene da posizioni divergenti sugli esiti del processo, tutti gli analisti concordano nel fatto che, in positivo o in negativo, temi quali le riforme economiche e la redistribuzione della proprietà statale furono uno dei fattori chiave dei cambiamenti del 1989. Nel caso dell'Ungheria, il riconoscimento da parte dei gruppi dirigenti comunisti, sostenuti da Gorbachev, dell'insostenibilità dell'economia di piano, costituì un fattore di cambiamento assai più rilevante dell'instabilità politica prodotta dai gruppi di opposizione. Come afferma Rudolf Tőkés, per il blocco sociale che si era formato sulle élite politiche, economiche e culturali sostenute da una classe media di formazione tecnico-scientifica, l'esplosione politica e sociale che aveva scosso il paese nel 1956 restava a trent'anni di distanza uno spettro il cui paventato ripetersi andava evitato ad ogni costo.²⁷ Il compromesso kádariano con la società, che barattava una certa sicurezza economica con strategie di adattamento individuale al

²⁴ Ivi, p. 131.

²⁵ Berend: *From the Soviet Bloc to the European Union. The economic and social transformation of Central and Eastern Europe since 1973*. Cambridge UP 2009, p. 23. Sulle caratteristiche del sistema economico pianificato "classico" cfr. János Kornai, *The socialist system: the political economy of communism*. London etc. Clarendon Press 1992, pp. 256-264.

²⁶ Nigel Swain: *Hungary. The rise and fall of feasible socialism*. London-NY, Verso, 1992.

²⁷ Tőkés: *Hungary's negotiated revolution*, pp. 426-427.

regime socialista e con la perdita di centralità della moralità pubblica, giunse ad esaurimento quando furono le stesse élite che ne avevano beneficiato a decretarne rumorosamente la fine.

L'orientamento dichiaratamente filo-occidentale di gran parte delle élite non era tuttavia un puro segnale di opportunismo ma rappresentò, come ha rilevato il politologo Ervin Csizmadia, lo sbocco naturale di un dibattito ventennale condotto, oltre che sulla clandestina *Beszélő* (la rivista dell'opposizione democratico-liberale), anche e soprattutto *pubblicamente* su riviste specialistiche ma liberamente accessibili come *Társadalmi Szemle* (la rivista teorica del partito), *Külpolitika* (che raccoglieva l'élite diplomatica) e *Közgazdasági Szemle* (punto di incontro degli economisti riformisti).²⁸ Il tema dominante, appena lievemente intessuto di fraseologia marxista, era l'idea che l'Occidente non fosse solo un punto di riferimento democratico e per i diritti umani, ma soprattutto un baluardo di libertà economica e una prospettiva di integrazione super-nazionale, l'unica che offrisse all'Ungheria uno spiraglio dopo il fallimento del Comecon e del sistema sovietico.

Secondo Csizmadia, questo costituì un primo punto di contatto fra gli appartenenti a diversi gruppi di élite (i tecnici del partito, gli esperti di politica estera, gli economisti e i militanti dell'opposizione democratica). Il punto di svolta nella presa di coscienza occidentale giunse nel giugno 1987, con la pubblicazione del saggio "Társadalmi Szerződés" (Contratto sociale), cui contribuirono economisti di diversa estrazione e che creò le premesse di un nuovo *patto di modernizzazione*. L'Ungheria sarebbe potuta uscire dalla crisi del sistema socialista solo agganciandosi al treno della globalizzazione e della crescente interdipendenza economica, liberalizzando e aprendo la propria economia. In quest'ottica il Comecon diventava un vincolo del quale liberarsi, e su questo concordavano pienamente gli economisti riformisti e l'opposizione democratica.²⁹

Fra i protagonisti del dibattito intellettuale degli anni '80 spiccano figure come Tibor Liska³⁰, ricercatore presso l'istituto di ricerca imprenditoriale della facoltà di Economia dell'università di Budapest, sin dagli anni '50 un critico radicale dell'economia di piano, il quale credeva in un socialismo di mercato (secondo il principio "socialismo senza proprietà statale") e tentò di realizzarlo a partire dal 1982 in una fattoria agricola della città di Szentés. In un momento di irrigidimento ideologico Est-Ovest, l'utopia razionale di Liska gli valse il plauso delle autorità ungheresi e un ritratto lusinghiero da parte di Radio Europa Libera.³¹ In quegli stessi anni economisti e sociologi come Márton Tardos, Gabor Rittersporn, Tamás Bauer, János Kovács

²⁸ Ervin Csizmadia: *Diskurzus és diktatúra. A magyar értelmiség vitái Nyugat-Európáról a késő Kádár-rendszerben*. Budapest, Századvég, 2001.

²⁹ Ivi, p. 78.

³⁰ La sua opera principale: *Ökonosztát*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.

³¹ *A challenge to economic orthodoxy in Hungary: Tibor Liska's model of "socialist undertakings"*. Munich, 2 March 1982. Radio Free Europe/Radio Liberty Background Reports. Budapest, Open Society Archives, 36-7-40.

Mátyás, Kamilla Lányi, Éva Ehrlich, Éva Voszka, László Antal, Lajos Bokros, oltre agli economisti ungheresi operanti all'estero (ad esempio l'influente Béla Balassa della Banca Mondiale) posero le basi culturali di un cambio di prospettiva economica e sociale.³²

Alla trasformazione dello spirito pubblico contribuì in maniera decisiva la rottura del monopolio pubblico sui finanziamenti alla ricerca e alle pubblicazioni scientifiche. L'ingresso della Fondazione Soros in Ungheria, nel 1984, rappresentò uno snodo cruciale della transizione ungherese e anticipò il corso di molte delle trasformazioni politiche ed economiche successive.³³ Il mecenatismo culturale del miliardario di origine ungherese d'origine venne reso possibile dalla presenza di partner al massimo livello della nomenclatura. Il milione di dollari promesso da Soros nel 1983 (su un patrimonio personale di ca. 300) venne infatti depositato sul conto della Banca Nazionale d'Ungheria nel gennaio 1984, diversi mesi *prima* della firma del contratto fra la Fondazione Soros e l'Accademia ungherese delle scienze³⁴. Nei 10 anni successivi, la Fondazione avrebbe fatto pervenire in Ungheria fondi per ca. 50 milioni di dollari. Alle elezioni politiche del 1990 venne calcolato che oltre un terzo di tutti i deputati eletti (quasi tutti i liberali/SZDSZ e i giovani liberali/FIDESZ, ma anche decine di esponenti del Forum compreso il nazionalista Csurka) avevano usufruito nei 5 anni precedenti di una borsa, di un finanziamento o facevano parte della struttura stessa della fondazione. Si trattò insomma della rottura del monopolio statale sulla cultura, di una sfida – impensabile negli altri paesi comunisti – ai tradizionali responsabili del settore ideologico e culturale. In soli 4 anni la Fondazione Soros, oltre a consentire soggiorni di studio all'estero a centinaia di economisti, sociologi, scrittori, distribuì alle università e ai centri di ricerca sparsi in tutta l'Ungheria 475 macchine fotocopiatrici – per un investimento pari a 3 milioni di dollari e con uno sforzo finanziario e organizzativo irraggiungibile per l'ormai esausto regime. Naturalmente, le autorità statali mantennero ampie possibilità di influire sui destinatari delle borse di studio, dei progetti di ricerca erogati in valuta pesante. I criteri del *trust* che presiedeva alla Fondazione, inoltre, tendevano a favorire coloro che per ragioni personali o ideologiche facevano parte dell'entourage dell'opposizione democratica vicina a Soros.³⁵

In una vicenda carica di elementi di novità, quindi, l'aspetto *negoziale* prevalse sulle istanze, provenienti soprattutto dagli ambienti intellettuali, di una rottura brusca con il regime declinante. Questo ci porta ad analizzare il comportamento della classe dirigente comunista degli anni '80, sospesa fra esigenze di riforma radicale e vincoli politico-ideologici internazionali. Il

³² Sugli orizzonti culturali, le aspirazioni e un bilancio dell'attività di questa generazione di economisti cfr. János Kovács Mátyás&Màrton Tardos (eds.): *Reform and transformation in Eastern Europe. Soviet-type economics on the threshold of change*. London, Routledge, 1992, pp. 299-334.

³³ Béla Nóvák: *Tény/Soros. A magyar Soros Alapítvány első tíz éve 1984-1994*. Budapest, Balassi Kiadó, 1999, p. 12.

³⁴ Ivi, p. 32.

³⁵ Ivi, p. 65.

successo dell'élite di partito nel gestire il cambiamento economico e politico fu dovuto in buona parte alla sua disponibilità a rompere con alcune pratiche del recente passato (il partito unico, l'economia di piano). Ciò accomuna – pur nella differenza delle traiettorie storiche – il caso ungherese a quello polacco e bulgaro, mentre lo differenzia da quello tedesco-orientale, cecoslovacco e soprattutto romeno, in cui le vecchie élite non vollero e non seppero crearsi alcuna “uscita di sicurezza” nel postcomunismo. Ma il successo non può essere spiegabile soltanto attraverso la *volontà* di rottura. Perché la transizione ungherese assumesse da subito i caratteri che le si riconoscono (mediata, gestita dall'alto, cauta, accentuatamente tecnocratica) erano necessari due fattori concomitanti: la *forza* delle élite postcomuniste e la parallela *debolezza* dei gruppi di opposizione cui il potere veniva formalmente ceduto.

La misurazione del radicamento e delle capacità di adattamento delle élite politiche ed economiche postcomuniste, più volte tentata negli anni '90 partendo da un *database* “chiuso” come quello della nomenklatura, non è in grado però di restituire la crescente influenza di gruppi di élite più giovani, più istruiti (soprattutto per quanto riguarda la conoscenza dell'occidente e delle lingue straniere) e assai più a proprio agio nella nuova realtà pluralistica. E' sufficiente scorrere alcuni dei migliori risultati dei recenti scavi archivistici sui settori più dinamici e competitivi dell'economia ungherese degli anni '70 e '80 per capire come le capacità imprenditoriali e manageriali delle imprese e delle banche (in particolare tutto il settore del commercio estero) fossero assai più estese e compiute di quanto gli osservatori potessero immaginare.³⁶ Questo è confermato anche da alcuni “sondaggi” effettuati presso fondi recentemente declassificati degli archivi nazionali ungheresi, come quelli relativi al Ministero del Commercio Estero³⁷ o quelli relativi alle circa 40 imprese statali che detenevano il monopolio sul commercio estero. Conclusioni analoghe possono essere raggiunte studiando le carte della sezione economica del CC del partito comunista e dei ministeri economici (con la rilevante eccezione dei settori dell'industria pesante orientati verso i paesi del Comecon, o la piccola industria manifatturiera). L'élite economica era formata negli anni '80 da autentici manager che non solo avevano *studiato* i meccanismi del mercato, ma li applicavano *quotidianamente* anche a costo di scontrarsi con un ambiente politico ostile.

³⁶ Sul settore militare, che negli anni '70 e '80 prosperò soprattutto grazie alla massiccia vendita di armamenti e tecnologia militare ai paesi del mondo arabo e del sud-est asiatico, cfr. Pál Germuska: *Military-economic planning in socialist Hungary: the history of the General Organizational Department of the National Planning Office, 1948-1971. Europe-Asia Studies*, n. 5/2008, pp. 809-830; idem: *Kutatás-fejlesztés és nyugati licencek a magyar hadiiparban az 1970-es, 1980-as években. Hadtörténeti Közlemények* n. 1/2007, pp. 233-246. Sulla Banca del commercio estero ungherese (Magyar Külkereskedelmi Bank, MKB) si veda l'eccellente monografia dello storico György Kövér: *A Bank története 1950-2000. A Magyar Külkereskedelmi Bank története dokumentumokban és emlékezésekben*. Budapest, MKB, 2003

³⁷ Magyar Országos Levéltár (MOL), fondo XIX-G-3 (Ministero del Commercio Estero). Sezione affari riservati 1970-1979 (visszaminósított TÜK-iratok): XIX-G-3-p.

Data la particolare natura di questi spezzoni di capitalismo economico dominanti nei settori “competitivi” (dagli armamenti all’agricoltura intensiva) inseriti però in un contesto socialista, e data anche la porosità delle barriere interposte fra comportamenti legali e illegali, l’élite economica era esposta a fenomeni di corruzione e concussione. Alla base del capitalismo ungherese post-1989 vi erano esperienze di gestione di capitali che si svolgevano in un contesto prevalentemente extra-legale: lo spionaggio industriale cui il COCOM (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls), un organismo attivato nel 1950 dai membri della NATO, dal Giappone e dal Canada e incaricato di fissare una (lunga) lista dei prodotti di esportazione proibiti, costringeva i paesi del blocco sovietico³⁸; la vendita di armi e tecnologie belliche, soprattutto ai paesi arabi e del sud-est asiatico in condizioni di libero mercato; la creazione di joint-ventures, banche d’affari a capitale misto nelle quali depositare in sicurezza – con la collaborazione dei servizi segreti del blocco sovietico – i proventi delle transazioni illegali, un settore in cui l’Ungheria deteneva una posizione centrale all’interno del Patto di Varsavia.³⁹

Tali distorsioni iniziali non giustificano i successivi fenomeni di degenerazione corruttiva, ma contribuiscono da un lato a illustrare a quali e quante risorse economiche, intellettuali e “organizzative” le élite economiche hanno potuto attingere negli anni della transizione, dall’altro a comprendere quale impressionante differenza di preparazione economica e di conoscenza dell’apparato statale vi fosse tra la tecnocrazia comunista (in collaborazione con l’élite liberal-democratica, che nasceva dal marxismo pur avendolo ripudiato negli anni ’70) e il resto dell’opposizione, ivi incluso il Forum Democratico Ungherese vincitore delle elezioni dell’aprile 1990.

Tale giudizio viene confermato e anzi rafforzato dalla lettura del documento coevo più interessante, l’imponente collana che raccoglie integralmente gli stenogrammi e i verbali della Tavola rotonda nazionale, ovvero dei colloqui trilaterali avviati il 10 giugno 1989 – dopo tre mesi di sedute preparatorie organizzati dalla sola opposizione – fra il governo, l’opposizione e le cosiddette

³⁸ Sul ruolo fondamentale del COCOM nell’approfondimento sul lungo periodo del gap tecnologico fra i due blocchi insiste Berend, *From the Soviet Bloc to the European Union*, cit., pp. 27-38. Sullo spionaggio tecnologico si veda Pál Germuska: Eastern Intelligence with Western Component: Development of Radio Reconnaissance Instruments in Socialist Hungary. *Zeitschrift für Unternehmensgeschichte / Journal of Business History* n. 2/2008, pp. 177-191, e idem: Conflicts of Eastern and Western Technology Transfer Licenses. Espionage, and R&D in the Hungarian Defense Industry during the 1970s and 1980s. *Comparative Technology Transfer and Society*, n. 1/2009, pp. 43-65.

³⁹ Su questo l’analisi della commissione governativa di esperti presieduta da János Kenedi, che ha compiuto una indagine nei fondi ancora classificati degli archivi degli ex-servizi di sicurezza ungheresi. *A Szakértői Bizottság jelentése 2007–2008*. Budapest, 2008. Testo consultabile al sito http://www.meh.hu/misc/letoltheto/jelentes_1.pdf, p. 8. Il ruolo chiave nel trasferimento e riciclaggio di denaro sporco proveniente soprattutto dalla Germania orientale venne svolto dal settore bancario ungherese e in particolare della Banca Nazionale Ungherese, attraverso la filiale viennese Central Wechsel- und Kreditbank (CW Bank). Cfr. le indagini condotte dal più prestigioso settimanale ungherese: *Tiktos szolgálatok. A CW Bank ügyfeleinek vagyonkezelője. Heti Világgazdaság*, n. 22/2000, pp. 125-128; Stasi nyomkérésők. NDK-s pénzek Magyarországon? *Heti Világgazdaság* n. 8/2004, pp. 113-115.

“parti sociali”, organizzazioni collaterali al regime come i sindacati ufficialmente riconosciuti.⁴⁰ Fra le centinaia di partecipanti fra oppositori attivi ed esperti spicca infatti la quasi totale assenza e lo scarso peso propositivo di quegli economisti “riformisti” che così tanta parte avevano avuto nel riorientamento del pensiero economico ungherese. Economia e proprietà restarono ai margini di un dibattito durato diversi mesi (da marzo a settembre 1989, quando i colloqui della Tavola rotonda si interruppero senza un accordo a causa dei dissidi interni all’opposizione sulle modalità di elezione del presidente della repubblica) e incentrato invece su temi storici, morali, politici, giuridico-procedurali. Con un pò di cinismo, è possibile concludere che la vera classe dirigente era consapevole che il futuro del paese non si giocava all’interno del Parlamento, dove la tavola rotonda era ospitata, ma da un lato sul fronte dei contatti diplomatici e finanziari internazionali (nei „salotti buoni” in cui l’opposizione radicale non era mai stata ammessa), dall’altro nelle tradizionali sedi della politica di un regime autoritario: all’interno del Comitato centrale del partito unico.

La monografia più completa e aggiornata oggi a disposizione sulla transizione ungherese conferma questa duplicità (grande attenzione del partito alle questioni economiche e della proprietà, inconsistenza dell’opposizione su questi temi) che caratterizzò il processo di trasformazione ungherese.⁴¹ Occorre notare, infatti, che le decisioni fondamentali vennero prese assai *prima* di qualunque vera liberalizzazione politica, ad esempio l’approvazione della riforma del diritto societario, una delle riforme fondamentali che consentirono la creazione di società miste (detenute dai partner stranieri fino al 100% e non solo fino con quote di minoranza, come era stato dopo il 1982) per accelerare l’ingresso di capitale occidentale nell’economia ungherese, sanzionata dal CC del partito comunista nella seduta del 10 maggio 1988.⁴²

Nel frattempo, come ha osservato Zoltán Ripp, una popolazione scarsamente interessata alla politica e disinformata sulle reali condizioni economiche del paese, giunto sull’orlo della bancarotta e gravato nel 1988 del più alto debito pubblico mondiale pro capite, si limitava ad approfittare dei cambiamenti in una prospettiva squisitamente personale tipica della società dei “bisogni” est-europea descritta negli anni ’70 da János Kornai. Dal gennaio 1988 al novembre 1989 l’80% dei 5 milioni di cittadini ungheresi in possesso del cosiddetto “passaporto universale” (*világútlevél*) introdotto nel dicembre 1987 usufruì in toto o in parte della franchigia di 400 dollari messa a disposizione dei turisti ungheresi che si recassero all’estero, per la quasi totalità nella vicina Austria per fare acquisti e visitare parenti. I 14 milioni di visite registrate in quel biennio rappresentarono per la gente comune la fine del sistema di regolamentazione poliziesca del turismo diretto verso

⁴⁰ András Bozóki-Mária Ebert-Melinda Kalmár-Béla Révész-Erzsébet Ripp-Zoltán Ripp (a cura di): *A rendszerváltás forгатókönyve 1989-ben. Dokumentumok*. 8 voll. Budapest, Magvető, 1999.

⁴¹ Zoltán Ripp: *Rendszerváltás Magyarországon 1987-1990*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2006.

⁴² Ivi, p. 134.

l'Occidente, ma ebbero effetti catastrofici sull'economia ungherese. Le centinaia di migliaia di cittadini ungheresi non varcavano le frontiere con il desiderio di lasciare un paese in cui conducevano un'esistenza dignitosa, ma erano animati dal desiderio di procurarsi videoregistratori, telecamere, frigoriferi e automobili occidentali, ovvero di assaporare la libertà *economica*, la libertà di *consumare*. Con ciò essi aggravarono involontariamente le già precarie condizioni dell'economia ungherese, in quanto l'esportazione di valuta, pari a 1,5 miliardi di dollari, il triplo del previsto, portò la bilancia dei pagamenti sull'orlo del collasso.⁴³

Tutto ciò avveniva sotto gli occhi vigili e compiaciuti dei media statali, ansiosi di dimostrare che la strategia di cambio di sistema messa a punto dal partito comunista avrebbe consentito alla popolazione di proseguire in modo normale la propria esistenza quotidiana. Ciò che il mondo dell'informazione non volle o non riuscì a coprire fu il tumultuoso avvio del capitalismo economico, con le "privatizzazioni spontanee" iniziate nel 1988 e proseguite intensamente nel 1989 in assenza di una regolamentazione e di un fondo di proprietà posto sotto il controllo dell'autorità statale. Tale processo, autorevolmente criticato già nel 1989 dal futuro ministro dell'economia e professore alla *Central European University*, Lajos Bokros⁴⁴, venne successivamente sottoposto ad accuse ben più pesanti da parte della destra politica, che arrivò a considerare le privatizzazioni spontanee il "peccato originale" sul quale ex-comunisti e liberali avevano trovato un accordo a spese degli interessi nazionali.

Nel momento (estate 1989) della tardiva "emersione" nell'opinione pubblica delle "privatizzazioni spontanee", tuttavia, la materia apparve troppo delicata per i gruppi di opposizione, deboli e in lite per la supremazia politica. Temendo la fuga dei capitali stranieri in arrivo nel paese, il partito SZDSZ (Alleanza dei democratici liberi) si dimostrò contraria a chiedere lo stop alla privatizzazione. Nel novembre 1989, poi, il massimo economista ungherese e padre del "nuovo meccanismo economico", János Kornai, pubblicò un saggio di grande impatto nel quale rifiutava la tentazione, albergante sia in certi settori dell'opposizione di orientamento democristiano e conservatore, sia nel nuovo partito socialista erede del partito-unico, di tentare esperimenti di socialismo di mercato. Nel rifiutare da un lato la terapia shock proposta dagli economisti liberisti, dall'altro la redistribuzione a vasti ceti popolari della proprietà statale, Kornai suggeriva il passaggio a un capitalismo fortemente orientato al mercato e all'attrazione di capitale e know-how straniero.⁴⁵ Proprio su queste linee si sarebbe mossa la strategia di privatizzazioni e redistribuzione della proprietà perseguita negli anni '90.

⁴³ Ivi, pp. 401-404.

⁴⁴ Lajos Bokros: *Rendszerváltás vakvágányon*, 1989: kísérlet a társadalmi vagyon elherdálására. In AAVV (a cura di), *Magyarország politikai évkönyve*, 1990.

⁴⁵ János Kornai: *Indulatos röpirat a gazdasági átmenet ügyében*. Budapest, HVG Rt., 1989 (trad. inglese: *The Road to a Free Economy: Shifting From a Socialist System: The Example of Hungary*. Norton, New York&London, 1990).

3. Le privatizzazioni ungheresi: quadro normativo, modalità, risultati

Nel loro fondamentale studio pubblicato nel 2004 sul processo della privatizzazione in Ungheria, gli economisti Gusztáv Báger e Árpád Kovács (quest'ultimo stimato presidente della Corte dei Conti) definiscono la privatizzazione delle economie ex-socialiste come un vettore di stabilizzazione macro-economica, i cui obiettivi erano la riduzione della proprietà statale e la creazione di un'economia sostenibile per uscire dalla spirale dell'indebitamento verso l'estero. Secondo gli autori, i tre criteri principali per il successo di una tale impresa sono

- un quadro giuridico chiaro e applicabile, in grado di soddisfare interessi generali di lungo periodo
- un quadro istituzionale capace di dettare le priorità economiche agli attori della privatizzazione
- una domanda sufficiente in termini di reddito e capitale per l'acquisizione degli *assets* messi a disposizione⁴⁶

La privatizzazione dell'economia dei primi anni '90 era quindi, al tempo stesso

- il prerequisito necessario a smantellare un'economia sociale di mercato, riducendo al minimo i servizi pubblici
- un tentativo di restringere competenze e poteri dello stato in materia economica
- un tentativo di modificare il ruolo dello stato in economia, consentendo al settore privato di entrare in quello statale attraverso lo strumento delle *public utilities*⁴⁷

Come sottolinea un altro studio dedicato agli aspetti giuridici e procedurali delle privatizzazioni ungheresi, il processo di privatizzazione di quasi il 90% del patrimonio statale ungherese non è concettualmente o tecnicamente assimilabile alle pur grandi privatizzazioni reaganiane e thacheriane degli anni '80, o alla successiva ondata liberalizzatrice dell'Europa continentale. In questi casi infatti il risultato è stato nella maggior parte dei casi una privatizzazione ad azionariato diffuso, mentre in Ungheria l'inconsistenza del mercato azionario ha determinato la necessità di utilizzare „tecniche particolari” di privatizzazione.⁴⁸

Alla vigilia della transizione politica, il patrimonio statale ungherese era sostenuto da oltre duemila imprese, che producevano circa 2/3 del reddito nazionale, in cui lavoravano quasi 2 milioni di addetti e il cui valore veniva stimato intorno ai 2.000-2.500 miliardi di fiorini (ca. 35-40 miliardi di dollari al cambio del 1989).⁴⁹ Le cosiddette “privatizzazioni spontanee” ridussero entro la primavera del 1990 tale numero a 1859, con un valore nominale di 1.700 miliardi di fiorini (ma

⁴⁶ Gusztáv Báger-Árpád Kovács: *Privatisation in Hungary – summary study*. Budapest, Research and Development Institute of the State Audit Office of Hungary, 2004, p. 13.

⁴⁷ Ivi, p. 14.

⁴⁸ Tamás Sárközy: *A privatizáció joga Magyarországon (1989-1993)*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1993 (ed. inglese 1994), p. 7.

⁴⁹ Ivi, p. 16.

Kovács-Báger stimano un valore reale assai superiore, di 2.600 miliardi⁵⁰). La prima fase della privatizzazione ungherese ebbe un carattere decentralizzato e anzi caotico, in quanto numerose aziende o pezzi di esse passarono in mani private attraverso semplici aumenti di capitale, senza una procedura formale di compravendita. Si trattava in pratica di una privatizzazione mascherata, il cui quadro giuridico venne dato dalla legge sul diritto societario n. 24/1988, entrata in vigore il 1. gennaio 1989, un provvedimento emanato dall'ultimo governo comunista, in carica dal novembre 1988 all'aprile 1990 e guidato dall'economista Miklós Németh, e approvato ancora dal parlamento eletto nel 1985.⁵¹ Più concretamente, l'azienda statale veniva pilotata verso il fallimento, scorporandone in seguito singoli reparti o settori che venivano privatizzati dal precedente management. Secondo dati della Corte dei Conti, il patrimonio di ca. 500 imprese pubbliche privatizzate nel 1989 e nei primi mesi del 1990, per un valore di non meno di 100 miliardi di fiorini (ca. 2 miliardi di dollari dell'epoca), è transitato senza alcun controllo dalla proprietà pubblica a quella individuale attraverso tali bancarotte controllate.⁵²

Le privatizzazioni “spontanee” del 1989-90 hanno messo il primo governo postcomunista, guidato dal democristiano József Antall, di fronte al fatto compiuto. L'opposizione di centro-destra, infatti, aveva elaborato nel 1989 una propria idea di privatizzazione, che fondeva elementi “municipalistici” (la creazione di proprietà comunali), statalisti (privatizzazione attraverso crediti concessi dalla Banca Nazionale d'Ungheria) o addirittura di “sinistra” (azionariato popolare diffuso⁵³). All'avvio della vera transizione politica, nell'aprile-maggio 1990, non vi era tuttavia azienda statale di grande importanza in cui non fosse iniziato un processo di parcellizzazione, teso a scorporare i “gioielli di famiglia” (tipicamente, i settori che producevano da 10-15 anni esclusivamente per il mercato occidentale a condizioni di mercato) dal resto dell'impresa.⁵⁴ Parallelamente, dopo che la riforma del diritto societario aveva consentito di superare la formula della joint-venture con una presenza consentita di capitale straniero fino al 100%, l'estrema apertura al capitale straniero anche in settori strategici come quello bancario, energetico e delle telecomunicazioni divenne la principale caratteristica della proprietà in Ungheria: gli investimenti esteri, che avevano raggiunto appena i 250 milioni di dollari in tutto il periodo 1972-1988, dal gennaio 1989 alla fine del 1996 hanno sfiorato i 12 miliardi di dollari.⁵⁵

Gli analisti citati, dal liberale Sárközy al conservatore Diczházi, ai più “istituzionali” ed equilibrati Báger e Kovács, si trovano d'accordo nel definire l'estrema apertura al capitale straniero

⁵⁰ Báger-Kovács: *Privatisation in Hungary – summary study*, cit., p. 23.

⁵¹ Bertalan Diczházi: Tulajdoni átalakulás Magyarországon. In Mária Schmidt-László Gy. Tóth (a cura di): *Janus-arcú rendszerváltozás. Tanulmányok*. Budapest, Kairosz, 1998, pp. 65-66.

⁵² Báger-Kovács: *Privatisation in Hungary*, cit., p. 25.

⁵³ Diczházi: Tulajdoni átalakulás Magyarországon, cit., p. 67.

⁵⁴ Báger-Kovács: *Privatisation in Hungary*, cit., p. 63.

⁵⁵ Diczházi: Tulajdoni átalakulás Magyarországon, cit., pp. 70-74.

del 1989/90 l'elemento più originale del caso ungherese.⁵⁶ Diverso è però il loro giudizio su tale approccio. Sárközy considera sostanzialmente inevitabili alcune delle storture più evidenti innescate dalle “privatizzazioni spontanee” e mai più corrette. Nel 1989/90 i partner stranieri lasciarono al loro posto tutti i direttori e i consigli di gestione (un meccanismo introdotto nel 1984 nelle aziende) delle „nuove” aziende privatizzate. Furono quindi i vecchi direttori e i loro uomini di fiducia a gestire direttamente la privatizzazione, cioè il passaggio a Spa o Srl. Viene citato come esempio eclatante il caso dei 19 quotidiani provinciali, operanti in condizioni di monopolio e con una base di lettori stabile di un milione di persone, assai superiore a qualunque quotidiano nazionale, incluso l'ex-organo di partito *Népszabadság*. Questi vennero privatizzati nel 1990 da Alex Springer, un editore tedesco di orientamento conservatore che non esitò a confermare senza alcuna eccezione tutti i capo-redattori e giornalisti comunisti.⁵⁷ Nell'interpretazione di Sárközy, appare evidente che l'unico interesse dei “capitalisti” appena sbarcati in Ungheria non era quello di prendere parte a una rivoluzione sociale o di fomentare il disordine in una società alle prese con una difficile transizione, bensì quello di assicurare il massimo di continuità e “professionalità”, un elemento sul quale il vecchio apparato sembrava offrire assai più garanzie.

A questo discorso si ricollega un elemento cruciale per comprendere i meccanismi profondi del cambiamento ungherese, il fattore umano. Molti dei manager delle grandi aziende di stato e delle fattorie collettive avevano un'età compresa fra i 35 e i 45 anni, le loro esperienze di studio spaziavano dalla facoltà di Economia dell'Università di Budapest, ai corsi di perfezionamento sovietici fino ai master e alle specializzazioni ottenute presso le migliori università occidentali. Senza rinnegare quanto il regime aveva offerto alle loro famiglie, essi consideravano il cambio di sistema non la *negazione* di un passato vergognoso ma come il *punto di arrivo* di un processo economico (e in parte politico) da *loro stessi* avviato nella prima metà degli anni '80. La consapevolezza di essere protagonisti e non comparse del cambiamento dava loro una sicurezza che ritroviamo in pochi altri paesi dell'Europa orientale e, forse, in nessuno degli stati in cui la transizione ha avuto caratteri paragonabili a quelli ungheresi (con l'eccezione forse della Slovenia⁵⁸).

Sárközy non nega quindi che soprattutto nella prima fase (1988-90), che precedette il tentativo di regolamentare il processo ad opera del governo Antall, la privatizzazione non abbia dato luogo a fenomeni di corruzione. Afferma però che l'apertura al capitale straniero e il rapido alleggerimento del patrimonio pubblico, pure accompagnati da soprusi e illegalità fisiologiche,

⁵⁶ Sull'intero dibattito rinvio all'importante articolo di Éva Voszka: Tulajdonreform vagy privatizáció. *Közgazdasági Szemle* 1991/2, pp. 117-133.

⁵⁷ Sárközy: *A privatizáció joga Magyarországon (1989-1993)*, cit., p. 25.

⁵⁸ Sul caso sloveno rinvio all'ottimo lavoro di Stefano Lusa: *La dissoluzione del potere. Il partito comunista sloveno ed il processo di democratizzazione della repubblica*. Udine, Edizioni Kappa Vu, 2007.

hanno contribuito a porre del basi della società di mercato e a trasformare i rapporti di proprietà.⁵⁹ Sárközy sottolinea che, nonostante le critiche a posteriori, anche un aspetto controverso delle privatizzazioni, quale il rifiuto di restituire le proprietà individuali confiscate dopo il 1945, venne approvato nei primi anni '90 con il decisivo appoggio del Forum Democratico e dei giovani liberali (FIDESZ), che si sarebbero distinti in seguito per le dure critiche rivolte all'ingiustizia commessa ai danni degli ex-espropriati.⁶⁰

Kovács e Báger svolgono un'analisi più dettagliata ed equilibrata sui risultati economici di lungo periodo delle privatizzazioni ungheresi, in quanto mettono al centro dell'analisi i cambiamenti dei rapporti di proprietà seguiti all'avvio del processo. In ottica comparativa, occorre tenere presenti le condizioni di partenza degli stati il cui sistema produttivo, finanziario e di assistenza sociale è stata trasformato. Alla fine degli anni '80 – fanno notare Kovács e Báger – in quello che si definiva per comodità „blocco sovietico” la quota di proprietà statale era tutt'altro che uniforme. Se infatti raggiungeva il 99% in URSS, il 98% in Romania e Jugoslavia (anche se qui *de jure* si trattava di proprietà sociale) e il 97% in Cecoslovacchia, in Polonia tale percentuale scendeva al 81%, per assestarsi al 65% dell'Ungheria.⁶¹ Non deve quindi sorprendere la varietà degli approcci sintenticamente riportata in questa tabella:

	<i>Repubblica Ceca</i>	<i>Croazia</i>	<i>Polonia</i>	<i>Ungheria</i>	<i>Romania</i>	<i>Slovacchia</i>	<i>Slovenia</i>
Privatizzazione su scala ridotta (negozi, ristoranti, laboratori artigiani)	1991	/	Prima del 1989, 1990-91	Prima del 1989; 1990-91	1991-92	1991	1992
Ri-Privatizzazione, restituzione beni	1990	/	/	Dal 1990 (emissione sul mercato azionario del coupon di compensazione)	/	1990	/
Distribuzione di voucher alla popolazione	1991-92 1992-94	1995-98 (riservato alle vittime della guerra)	1995-97, 1998-2000	/	1995-96	1991-92	1992-97
Vendita quote azionarie a manager e dipendenti aziende pubbliche	/	1991-97	1991-96	1987-90 ("privatizzazione spontanea")	1992-95	/	1992.97
Investitori privati stranieri	dal 1998	1996-99, poi dal 2001	Continuamente dal 1989	1991-95; 1995-98	1996-99; dal 2001	1994-96 (alcune transazioni annullate in seguito); dal 2000	dal 2000

⁵⁹ Sárközy: *A privatizáció joga Magyarországon (1989-1993)*, cit., p. 32.

⁶⁰ Ivi, p. 95

⁶¹ Báger-Kovács: *Privatisation in Hungary*, cit., p. 119.

Gli esperti della Corte dei Conti sollevano l'attenzione su due fattori significativi che hanno caratterizzato la maggior parte delle transizioni est-europee, come la mancanza di trasparenza, il blando o inesistente controllo parlamentare sull'attuazione dei pacchetti legislativi, su un terzo che appare, invece, specificamente ungherese. Si tratta del ruolo degli enti locali e soprattutto dei comuni che, dopo la parentesi centralizzatrice del periodo stalinista, avevano iniziato a riacquistare margini di manovra negli anni '80, con la sparizione dei distretti, per diventare personalità giuridiche autonome con la legge 54/1990. In Ungheria i comuni sono peraltro assai numerosi, oltre 3.200 (per un confronto, sono circa 8 mila in Italia e poco più di 4 mila in un altro paese ex-comunista come la Romania, che ha una popolazione doppia rispetto a quella ungherese). La sorte dell'immenso patrimonio immobiliare e produttivo detenuto dagli enti locali si intrecciava strettamente ai rapporti di forza politici in una data regione, ed è stata fonte di considerevoli sprechi ed abusi.⁶²

La Corte dei Conti ha rilevato anche come l'alternanza quadriennale dei cicli di governo (1990-94 e 1998-2002, centro-destra; 1994-98 e dal 2002 in poi, centro sinistra) abbia ostacolato la creazione di un quadro giuridico organico, in quanto diversi provvedimenti attuati in un ciclo sono stati abrogati o modificati successivamente per ragioni politiche. Questo non significa tuttavia che un orientamento di fondo quale l'apertura al mercato estero abbia costituito un tratto di continuità fra le diverse coalizioni, a differenza di paesi come la Repubblica Ceca, la Romania o la Croazia, in cui soprattutto nella prima metà degli anni '90 la "destra" e la "sinistra" politica perseguivano strategie economiche *radicalmente* differenti.

Il primo governo postcomunista di centro-destra tentò di porre un freno alla svendita del patrimonio pubblico mediante il rafforzamento del quadro giuridico e l'imposizione di vincoli alla cessione della proprietà statale. Lo scopo del nuovo governo era semplice quanto ambizioso: prendere in mano il controllo della privatizzazione, sottraendolo al blocco di potere formato dall'ex-partito comunista e delle élite economiche che avevano appena guadagnato il proprio "primo milione". L'agenzia per la difesa del patrimonio pubblico, messa in piedi nel marzo 1990, alla vigilia delle elezioni parlamentari, venne riorganizzata in settembre con il lancio di un primo programma di privatizzazione rivolto a 20 grandi imprese. Il tentativo operato nel 1990/91 di mutare i punti cardinali della privatizzazione si rivelò fallimentare. Un anno dopo, alla fine del 1991, appena 4 di quelle aziende risultavano effettivamente privatizzate, mentre la difficile congiuntura economica (il PIL calò del 3,5% nel 1990, del 12% nel 1991 e ancora del 3% nel 1992, mentre il numero degli occupati calava da 5,5 ad appena 4 milioni) e le tensioni politiche

⁶² Ivi, p. 26.

scoraggiavano esperimenti che incontravano la disapprovazione del Fondo Monetario Internazionale.

Nel 1992, con la seconda ondata di privatizzazioni regolata dalle leggi 53, 54 e 55/1992, venne introdotto il concetto di *asset*, che comprendeva un pacchetto di oltre 100 aziende e servizi pubblici non privatizzabili. Venne anche introdotta una nuova Agenzia per la Privatizzazione, i cui compiti vennero sdoppiati, con una holding statale per il controllo delle aziende pubbliche e un'agenzia per la proprietà statale degli asset da privatizzare (ÁPV Rt.) Il risultato fu un blocco temporaneo dell'ingresso di partner stranieri nelle compagnie privatizzate (1993-94, alla vigilia delle elezioni che avrebbero riportato al potere il partito ex-comunista, alleato dei liberali). Nel 1995, il governo guidato da Gyula Horn lanciò la terza e più ampia campagna di privatizzazioni seguita a un duro pacchetto di stabilizzazione economica voluto dagli organismi internazionali e messo a punto dal ministro delle finanze Bokros. La “terza” legge sulla privatizzazione n. 39/1995 segnò un'accelerazione e un approfondimento del processo. La stessa autorità di controllo ÁPV Rt. lanciò nel 1996 un programma di “privatizzazione semplificata”. La quota di capitale privato (ungherese o straniero) presente nell'economia ungherese passò dal 35% del 1989 al 65% del 1993, per crescere al 75% nel 1995 (oggi supera abbondantemente il 90%, una delle percentuali più elevate nell'intera UE).⁶³

Quale dunque il bilancio di un cambiamento così rapido e radicale, se visto in prospettiva storica? La Corte dei Conti ha stilato nel 2004, a privatizzazioni ormai completate, un bilancio in chiaroscuro della redistribuzione della proprietà privata. Da un punto di vista strettamente finanziario e organizzativo, si è trattato di un successo. La privatizzazione dell'economia, attraverso la vendita del patrimonio pubblico, ha contribuito a rendere temporaneamente finanziabile il deficit di bilancio e il debito con l'estero. Migliaia di attività produttive sono passate di mano, hanno riconvertito il proprio profilo e formato nuove generazioni di manager e di addetti: tutto questo grazie all'apporto del capitale straniero, che però non è affluito – almeno sino all'approvazione del bilancio comunitario 2007-2013 – sulla base di progetti coordinati di sviluppo paragonabili a quelli offerti all'Europa dal piano Marshall dopo la II guerra mondiale o al sostegno comunitario ai paesi mediterranei (Grecia, Portogallo, Spagna) usciti dai sistemi autoritari negli anni '70.⁶⁴

D'altro canto, un'immensa quantità di risorse materiali è andata persa nelle “pieghe” della privatizzazione. Nel 1990 il valore della proprietà negoziabile direttamente connessa ai sottosistemi del bilancio statale era pari a 10-11 mila miliardi di fiorini (ca. 20-25 miliardi di euro attuali). Fino al 2003, tuttavia, è stato valorizzato appena il 20% di questo patrimonio, mentre una parte significativa delle risorse è andata perduta per i costi diretti della privatizzazione stessa (si stima che

⁶³ Ivi, pp. 49-84

⁶⁴ Ivi, p. 85.

manchi ca. il 30% del capitale iniziale), a causa di una serie di fattori correlati: la cattiva gestione, crisi esterne (eventi bellici – nel caso ungherese le guerre della ex Jugoslavia –, la recessione mondiale), la vendita sottocosto e i fenomeni di corruzione aperta.⁶⁵ Un rapporto pubblicato nel 2009 dallo stesso Ministero del Tesoro ungherese ha quantificato una perdita di patrimonio ancora maggiore e riconosciuto che dal 1990 al 2007, a fronte di un introito netto di 2.952 milioni di euro (pari a circa 11 miliardi di euro), le spese amministrative e legali collegate alla vendita del patrimonio pubblico realizzata con le privatizzazioni hanno fagocitato il 46% di tale somma.⁶⁶

Se confrontata con altre esperienze est-europee, la privatizzazione ungherese ha avuto sin da subito un carattere più aperto, di “mercato”, e si è orientata preferibilmente verso l'estero. Il settore bancario ad esempio venne privatizzato già nella prima metà degli anni '90 (in Slovenia si è iniziato solo nel 2002, sotto la pressione dell'Unione Europea). Un approccio “pratico” ha contraddistinto anche lo spinoso problema della restituzione dei beni nazionalizzati, di cui tratterà il prossimo paragrafo. Al rifiuto condiviso da tutte le forze politiche rilevanti della re-privatizzazione diretta alla cecoslovacca mediante la restituzione dei beni si è accompagnato un meccanismo di compensazione distribuito attraverso *coupons* immessi sul mercato azionario. Per molti ciò si è tradotto in un investimento a breve termine (quando non fallimentare): molti li hanno rivenduti subito per acquistare beni di consumo o poter partecipare alle aste convocate per i lotti di terreno agricolo da privatizzare, e alla metà degli anni '90 il coupon – peraltro ancora esistente – ha perso oltre la metà del valore iniziale.⁶⁷

La privatizzazione ungherese, quindi, pur non appartenendo alla categoria delle “terapie shock” (la Polonia del piano Balcerowicz, la Repubblica Ceca di Vaclav Klaus, la Russia post-sovietica del fallito piano Gaidar, nel 1992), ha contribuito alla creazione di un sistema economico assai diverso da quello dei modelli occidentali cui si ispirava la classe dirigente degli anni '80.

4. Giustizia retroattiva? Il dilemma della restituzione/compensazione dei beni

Ogni cambio di regime politico, per quanto pacifico e apparentemente indolore, suscita attese e speranze in coloro che il vecchio sistema ha perseguitato e sfavorito, e timori diffusi in coloro che hanno goduto a diversi livelli dei benefici da questo offerti. Il problema di come rendere giustizia alle vittime (*transitional justice*), anche a costo di attivare meccanismi retroattivi giuridicamente

⁶⁵ Ivi, p. 89.

⁶⁶ Magyar Köztársaság kormánya. J/8582. számú jelentés az ÁPV Zrt. és jogelődjei – mint a privatizáció lebonyolítására létrehozott célszervezetek – tevékenységéről és a teljes privatizációs folyamatról (1990-2007). Budapest, 2009. január. Documento accessibile al sito <http://www.parlament.hu/irom38/08582/08582.pdf>.

⁶⁷ Báger-Kovács: *Privatisation in Hungary*, cit., p. 129.

discutibili (*retroactive justice*⁶⁸) è stato per tutti gli anni '90 al centro del dibattito pubblico (in Polonia, Romania e nei paesi baltici lo è sino ad oggi). Il nodo fondamentale riguarda il grado di continuità che le istituzioni democratiche possono avere con quelle di uno stato totalitario o perlomeno autoritario. Apparve evidente che, fatto salvo il caso della ex-DDR, negli altri stati ex-comunisti la continuità istituzionale, pur negata o ammessa con estremo pudore, ha rappresentato un dato di fatto imposto dalle modalità pacifiche, spesso negoziate, del cambiamento.⁶⁹ Non a caso, il minimo di conflitti si è registrato nei casi in cui il post-comunismo ha coinciso con una “rifondazione nazionale” (Slovacchia, Croazia, Slovenia, fino al 2000 la Serbia) portata avanti dalle stesse élite che avevano guidato il paese nella seconda metà degli anni '80, mentre il massimo di tensioni si sono registrate laddove le nuove élite hanno tentato di imporre provvedimenti di lustrazione ed epurazione (Repubblica Ceca, 1991; Polonia, 1997 e 2005; Romania, 1999), mentre un caso a parte è rappresentato dai paesi baltici, in cui il diritto di cittadinanza viene negato o limitato ai “coloni” di lingua russa trapiantati in età sovietica.⁷⁰

Per molti osservatori, la capacità di affermare i diritti di proprietà sulla ragion di stato rappresenta una cartina di tornasole della maturità democratica dell'Europa orientale. Confrontando il caso tedesco orientale con quello ungherese Jessica Tucker-Mohl ha ricordato come i diritti di proprietà rappresentino un riflesso del sistema economico e dei valori sociali condivisi di un paese: da questo punto di vista la difficoltà a riconoscere il diritto alla restituzione della proprietà non rimanda solo all'istinto di auto-conservazione che pervade ogni apparato burocratico, ma anche a un giudizio sociale più complessivo sul regime appena caduto, che nel caso ungherese era tutt'altro che negativo.⁷¹

La restituzione della proprietà ha rappresentato un motivo di tensione e recriminazione assai forte. La riaffermazione della proprietà privata si è accompagnata a conflitti etnici, religiosi, politici che hanno diviso la società est-europea (la distruzione dei registri catastali operata dai serbi in Kosovo nel 1999 ne è un esempio lampante). Analogamente al problema della privatizzazione della proprietà statale, in Ungheria anche il problema della restituzione dei beni è stato trattato in modo diverso dalla maggior parte dei paesi ex-comunisti, come mostra il seguente riquadro⁷²:

⁶⁸ Il termine rimanda a una definizione coniata nel 1990 dalla Corte Costituzionale ungherese.

⁶⁹ S questo mi permetto di rimandare a un mio saggio, *Memorie negate, verità di stato. Lustrazione e commissioni storiche nella Romania postcomunista*. *Quaderni Storici*, n. 2/2008, pp. 403-431.

⁷⁰ Sul caso estone si veda il saggio di Matteo Varani in questo volume.

⁷¹ Jessica Tucker-Mohl: *Property Rights and Transitional Justice: Restitution in Hungary and East Germany*. MTI Working papers, May 2005. <http://ocw.mit.edu/NR/rdonlyres/Urban-Studies-and-Planning/11-467JSpring-2005/D69DC6CF-C386-4B2F-9553-BB21E5F619DF/0/jtuckermohlfinal.pdf>.

⁷² Fonte: Karl Blacksell-Karl Martin Born: Private property restitution: the geographical consequences of official government policies in Central and Eastern Europe. *The Geographical Journal*, June 2002.

	restituzione di proprietà private, imprese, terreni agricoli	basi giuridiche
Bulgaria	Solo nel quadro del processo di privatizzazione. Distinzione assets fondiari e non. Vouchers ma non restituzione. Misura iper-burocratica dall'impatto limitato.	Legge sulla proprietà agricola e sull'usufrutto della terra, 1991. Legge sulle foreste, 1997
Estonia	Prime misura in età sovietica, ma legge del 1993 definisce il diritto alla restituzione della proprietà per gli espropriati durante il periodo sovietico. Ammessi tutti i cittadini estoni alla data 16/6/1940, gli attuali cittadini e i loro eredi	Legge sulle cooperative agricole 1989; Legge sui principi base della riforma della proprietà 1991; Legge di riforma agraria 1991; Legge sui diritti sui beni materiali
Ex-DDR	Fino al 2002 esclusa proprietà confiscate 1945-49 (amministrazione sovietica). Termine presentazione domande 30/6/1996 ad eccezione per quelle sul Terzo Reich. Ammessi tutti i richiedenti anche non cittadini tedeschi o non residenti in Germania	Dichiarazione congiunta dei governi BRD e DDR, 15/6/1990. Incorporazione di essa nel Trattato di unificazione, 3/10/1990. Adottate modifiche alla Legge tedesca sulla proprietà, 1990
Lettonia	Ammessi gli ex-proprietari o loro eredi anche se non cittadini lettoni. Restituzione inizialmente limitata delle proprietà agricole solo a contadini: restrizioni annullate 1991. Stati esteri ammessi a reclamare proprietà confiscate, es. ambasciate	Legge sulla denazionalizzazione degli edifici, 1991; Legge sulla privatizzazione delle aziende agricole 1991; Legge sulla restituzione degli edifici ai legittimi proprietari 1991
Lituania	Restituzione limitata agli attuali cittadini o residenti. Chi richiede restituzione terreni agricoli deve impegnarsi a coltivarli	Legge sulla restituzione degli edifici ai legittimi proprietari 1991; Legge sulla privatizzazione delle aziende agricole 1991;
Polonia	Legge sulla restituzione dei beni alla Chiesa cattolica (1989) successivamente estesa ad altri culti. Conflitti politici sulle restituzioni, no quadro giuridico chiaro.	Legge sui rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica 1989; Costituzione polacca: (codice di procedura amministrativa, articolo 156)
Rep. Ceca	Legislazione pre-1993 trasferita al nuovo stato. Esaminati solo espropri effettuati dopo il 25/2/1948, unica eccezione proprietà ebraica confiscata dopo 1938. Ammessi solo cittadini cechi residenti in Rep. Ceca. Chiesa cattolica esplicitamente esclusa.	Legge sulla mitigazione delle perdite di proprietà, 1990; Legge sulla riabilitazione extragiudiziaria, 1991; Legge sulla revisione dei rapporti di proprietà agricoli, 1991
Romania	Anni '90 privatizzazioni tumultuose e semi-legali, 80% della terra collettivizzata ripassa in mani private dopo 1991. Riforma della proprietà 1995 non riesce a privatizzare immobili nel settore pubblico. Moltissime cause fra ex-proprietari e affittuari. Sviluppi 1999 e 2005: accelerata restituzione beni immobiliari e fondiari (case, castelli anche se sede di istituzioni pubbliche), e anche patrimonio forestale (comunità seclera in Transilvania, 350 mila ettari di proprietà comunitaria)	Legge di riforma agraria 1991; Legge di riforma della proprietà 1995; Legge sulla restituzione di beni e terre 1999
Slovacchia	I governi post-1993 si sono limitati ad attuare i provvedimenti già adottati dalla Cecoslovacchia nel 1990-91	Idem a Rep. Ceca 1990-91; Legge sulla riparazione dei danni arrecati a Chiese e comunità religiose dopo il 2/11/1938 – 1993-
Slovenia	Sin dal 1992 restituzioni delle proprietà confiscate come parte della strategia di privatizzazione dell'economia	Legge sul cambio di proprietà delle aziende 1992; Legge sui bonds governativi in agricoltura e nel patrimonio forestale, 1993; Legge sul Fondo di compensazione, 1994
Ungheria	Limitata. Compensazione in denaro piuttosto che restituzione, unica eccezione positiva restituzione beni ecclesiastici. I Legge copriva solo dall'8/6/1949, la II Legge più limitata negli effetti ma estende al periodo maggio 1939-giugno 1949 (beni ebraici). Richieste presentabili solo fino al 15/3/1994, relative a proprietà situate sul territorio attuale	Legge sulla parziale compensazione per danni ingiustamente inflitti dallo Stato alla proprietà individuale dei cittadini (I legge compensazione 1991); Legge sulla proprietà ecclesiastica 1991; II Legge sulla compensazione 1992

Una vasta letteratura sociologica, antropologica e giuridica ha indagato dal 1990 e i conflitti che hanno accompagnato la transizione economica e il cambiamento dei rapporti di proprietà, soprattutto nell'aspetto della restituzione dei beni.⁷³ I tribunali di tutta la regione sono intasati da quasi vent'anni da cause legali riguardanti la questione della proprietà. La differenza nel procedere e abbraccia temi cruciali del dibattito storico contemporaneistico:

⁷³ Sulla restituzione della proprietà agraria si veda Ray Abrahams (ed.): *Land Reform and Social Change in Eastern Europe* 1996; sulla proprietà ebraica Martin Dean-Constantin Goschler, Philipp Ther (eds.): *Robbery and restitution. The conflict over Jewish property in Europe*. New York, Berghahn Books, 2007; sul caso romeno Catherine Verdery: *The vanishing hectare. Property and value in postsocialist Transylvania*. Ithaca and London, Cornell University Press, 2004.

- chi e come punire per le violazioni commesse rispetto ai diritti di proprietà? Nel caso di chi risiedeva in un appartamento confiscato: esproprio forzato, esproprio con compensazione, oppure nessun esproprio, con legalizzazione a posteriori dello status quo?
- chi, cosa e come compensare? Qui il dibattito prende una piega storica: vanno inclusi ad esempio anche i crimini “di guerra” (ovvero le violazioni della proprietà del 1938-45)? Quando inizia il regime comunista? Con l’arrivo dell’Armata rossa, nel 1944-45 a seconda dei diversi paesi, oppure con l’instaurazione della dittatura monopartitica, nel 1948? Come ricompensare le minoranze espulse (i tedeschi dell’ex Cecoslovacchia, della Polonia, dell’Ungheria e della Romania, gli italiani in Croazia e Slovenia, gli ungheresi della Slovacchia, ecc.)? La compensazione spetta anche agli espatriati?
- e non da ultimo: il comunismo (o in certi paesi la sequenza guerra-rivoluzione) è stata una parentesi che si può chiudere per via legislativa o piuttosto una condizione che ha modificato in maniera *strutturale* e forse *irreversibile* lo sviluppo economico e la struttura sociale dell’Europa centro-orientale?

In quest’ultimo paragrafo vorrei limitarmi ad una breve rassegna dei provvedimenti adottati in Ungheria. Come vedremo, essi sono in linea con l’intera architettura economica, costituzionale, e anche con i principi morali già analizzati che hanno guidato la transizione. Secondo il giurista Tamás Sepsey, sin dal 1989 il governo e la Corte Costituzionale, autorevolmente presieduta dal 1990 al 1999 dall’attuale capo dello stato László Sólyom, optarono per un’interpretazione restrittiva del principio di restituzione della proprietà. Le compensazioni simboliche (immateriali) furono immediate e convincenti, mentre la restituzione della proprietà materiale venne riservata, con un vasto consenso politico, a vittime di soprusi per lo più “categoriali” (ebrei deportati nel 1942-44, internati del 1949-52, condannati per motivi politici fino al 1963, tedeschi espulsi dall’Ungheria dopo il 1945 sulla base degli accordi di Potsdam). La Corte Costituzionale ritiene che la dichiarazione di nullità di un provvedimento (ad es. la confisca di una proprietà o la sua nazionalizzazione), non implica il diritto a trasferire un bene divenuto pubblico al suo ex-proprietario⁷⁴. Un interessante contrappunto è costituito dal caso della Romania post-2005, dove per effetto di una legge sulla restituzione *in integrum* delle proprietà confiscate, numerose istituzioni pubbliche (ospedali, musei, scuole) sono stati costretti a interrompere la propria attività nell’impossibilità di acquistare o prendere in affitto spazi alternativi.

In Ungheria il primo passo compiuto, legato al trauma che ancora circondava la memoria dell’evento, fu la riabilitazione politica e storica della rivoluzione del 1956 operata dal governo Németh. Con la legge 36/1989 vennero annullate tutte le sentenze (circa 15 mila) legate alla partecipazione dei condannati alla rivoluzione. Nel marzo 1990 vennero disposti risarcimenti agli internati, dislocati ed espropriati nel periodo dal 1945 al 1962 (legge 26/1990). Infine, alla vigilia

⁷⁴ Tamás Sepsey: A kárpótlás rövid története in *Janus-arcú rendszerváltozás. Tanulmányok.* (a cura di Mária Schmidt-László Gy. Tóth). Budapest, Kairosz, 1998, p. 334.

delle elezioni, il 28 marzo 1990 il Parlamento ungherese votò 4 mozioni che avrebbero condizionato anche il futuro approccio al tema:

- 1) mozione 34 sulle compensazioni alle persone che subirono deportazione, arresto o altre discriminazioni dovute alla loro appartenenza razziale, nazionale, politica 1938-1945
- 2) mozione 35 sui risarcimenti ai cittadini di origine tedesca espulsi nel 1946 (ca. 200 mila)
- 3) mozione 36/1990 sui cittadini ungheresi, militari e civili deportati in URSS dopo la 2. guerra mondiale
- 4) mozione 37/1990 sui condannati politici 1945-1963.⁷⁵

Molto più aspro fu il cammino parlamentare della legge sulla restituzione della proprietà, un dibattito che non riguardava solo gli eletti del primo parlamento democratico, ma si svolgeva in diretta televisiva, sotto gli occhi del paese. Essa venne promulgata in forma definitiva l'11 luglio 1991 (legge 25/1991) e stabiliva, con una norma che l'Alta Corte avrebbe poi giudicato incostituzionale, che i risarcimenti in denaro spettassero solo ai perseguitati per motivi politici del periodo 1949-63.⁷⁶ A seguito delle proteste della comunità ebraica la legge venne dunque completata da un altro provvedimento, il 32/1992, sul risarcimento di coloro che avevano subito discriminazioni per motivi politici, religiosi, etnici o razziali. I cittadini ungheresi o stranieri interessati al provvedimento sono stati oltre 900 mila, nonostante il termine di appena 90 giorni per la presentazione delle domande. Fino al 1997 lo stato ungherese ha speso circa 135 miliardi di fiorini (oltre 1 miliardo di euro attualizzati) per l'erogazione dei risarcimenti in un'unica somma (fino a un tetto di ca. 25 mila euro) o sotto forma di vitalizio.⁷⁷ Come risultato di un approccio *pragmatico* al superamento del passato, il risarcimento non ha avuto un effetto catartico, ma è banalmente divenuto un volano per la privatizzazione del patrimonio pubblico (la riprivatizzazione del capitale sociale⁷⁸).

La volontà di non suscitare conflitti sociali legati alla restituzione dei beni ha tuttavia determinato situazioni paradossali e abusi. Nel 2007 suscitò scandalo, ad esempio, l'inchiesta di un quotidiano nazionale che rivelava come l'ex-primo ministro ungherese Ferenc Gyurcsány risiedesse dal 1996 insieme alla propria famiglia e alla suocera, Piroska Apró, figlia del membro del Politburo e vice-primo ministro Antal Apró, in una villa fatta costruire nel 1936, dall'ingegnere di origine ebraica Aladár Sebestyén. La villa di questi era stata requisita nel 1944 sulla base delle leggi razziali, mentre la famiglia Sebestyén venne trasferita nel ghetto ricavato all'interno di un distretto centrale di Pest, dove riuscì a sopravvivere all'Olocausto. Dopo aver recuperato e ristrutturato la villa, devastata dai bombardamenti e dal passaggio delle truppe sovietiche, i Sebestyén ne vennero

⁷⁵ Ivi, p. 330.

⁷⁶ Ivi, p. 340.

⁷⁷ Ivi, p. 347.

⁷⁸ Ivi, pp. 348-349.

privati per la seconda volta nel 1952, quando le autorità decisero la nazionalizzazione del prezioso immobile e del terreno circostante, che confinava con quello sul quale sorgeva la villa che dal 1957 al 1989 avrebbe ospitato il leader ungherese János Kádár. Mentre la famiglia veniva trasferita in alloggi di fortuna, nel 1953 la villa venne adibita a sartoria e in seguito venne assegnata al dirigente di partito Antal Apró. Nel 1995, infine, in assenza di una qualunque regolamentazione, l'erede del defunto Apró (la nipote Klára Dobrev, moglie del primo ministro) ha potuto „legalizzare” l'abuso, acquistando la villa dal proprietario nominale, il comune di Budapest, a un prezzo circa dieci volte inferiore a quello di mercato.⁷⁹

Tre ordini di problemi hanno invece subito un trattamento privilegiato nel corso delle restituzioni di proprietà negli anni '90:

- 1) la restituzione del patrimonio agricolo socializzato nel 1949-62 (un problema particolarmente acuto per il peso della componente agraria, sostenuta dal Partito dei piccoli proprietari, nella società ungherese della prima metà degli anni '90)
- 2) la restituzione dei beni confiscati alla Chiesa cattolica (detentrica di un immenso patrimonio fondiario ed edilizio) e alle altre confessioni cristiane
- 3) la restituzione delle proprietà ebraiche confiscate (non quelle del regime comunista per ragioni sociali e/o ideologiche, ma quelle confiscate nel 1939-45 in virtù delle leggi razziali e della deportazione)

Nel caso della proprietà fondiaria, interessi e logiche contrastanti si scontrarono nel 1990-91, rendendo questo caso il più dibattuto in un paese nel quale ormai solo una piccola minoranza di abitanti viveva prevalentemente di agricoltura. La Corte Costituzionale nel 1991 proclamò l'incostituzionalità del progetto legislativo che intendeva scorporare la gestione della proprietà fondiaria dagli altri tipi di proprietà, aprendo così le porte alla restituzione.⁸⁰ La norma venne emendata in seguito, ma solo in riferimento ai beni ecclesiastici. I potenziali richiedenti, cittadini ungheresi e stranieri, vennero suddivisi in 4 categorie:

- 1) membri di una fattoria agricola collettiva
- 2) membri di una cooperativa ed ex-proprietari
- 3) persone vittima di espropri fondiari nel periodo 1939-49
- 4) persone vittima di altre persecuzioni oltre ad espropri fondiari nel periodo 1939-49

Il governo di centro-destra presieduto da József Antall optò per il sistema dei voucher e vennero allestiti un Ufficio centrale di compensazione e Comitati provinciali per l'allocazione della terra. I titolari dei voucher potevano acquistare terreno arabile, ma anche utilizzare il voucher sul mercato,

⁷⁹ Erika Laczik-Ágota Szarka: A Sebestyén család már soha nem kaphatja vissza a villáját. *Magyar Nemzet*, 24 maggio 2007.

⁸⁰ Tucker-Mohl: *Property Rights and Transitional Justice*, cit., pp. 10-11.

o pagarci il mutuo su un immobile appena acquistato. Gli scambi di voucher furono intensi in città, meno in campagna dove in molti, già delusi per non aver ricevuto la propria terra espropriata con la collettivizzazione, si rifiutavano per principio di usare i voucher per transazioni che non riguardassero la terra. La franchigia massima della compensazione totale venne fissata nell'equivalente di 2.300 dollari, mentre oltre quel limite scattavano integrazioni in misura decrescente con l'aumentare della richiesta – l'Ungheria era prima del 1945 un paese dominato dalla grande proprietà fondiaria, i latifondisti e i grandi affittuari gestivano centinaia, talora migliaia di ettari di terreno arabile, boschi e pascoli. Nonostante i dubbi sulla sua moralità storica, vi è oggi un ampio consenso sul fatto che quella ungherese si è rivelata una soluzione pragmatica ed efficace: è stata infatti distribuita moltissima terra (800 mila vouchers con i quali sono stati distribuiti 2,1 milioni di ettari) al costo di appena 650 milioni di dollari. Le compensazioni hanno quindi raggiunto il loro obiettivo dichiarato senza gravare più di tanto sul bilancio statale.

L'aspetto veramente negativo delle compensazioni tese a ricreare una piccola-media proprietà individuale è stato tuttavia l'impatto economico combinato delle privatizzazioni spontanee delle cooperative e, in seguito, della loro rapida decadenza seguita alla riprivatizzazione della proprietà fondiaria nel suo complesso. Ciò ha segnato l'inizio di un brusco declino del settore agricolo, che nel periodo kádariano costituiva uno dei pochi veri vanti dell'economia ungherese, in grado di competere sui mercati internazionali (basti citare la *Terimpex*, ex-monopolista del commercio estero del bestiame e delle carni lavorate, o l'immensa fattoria modello di *Bábolna*, ex fiore all'occhiello dell'industria alimentare ungherese: la prima è fallita negli anni '90, la seconda è ridotta oggi a un ammasso di rovine dopo una serie di fallimenti pilotati⁸¹.)

A differenza del caso ceco, in cui i culti religiosi vennero esplicitamente esclusi dai risarcimenti, assieme ai 3 milioni di tedeschi espulsi nel 1945-46, la proprietà ecclesiastica ha goduto in Ungheria di un trattamento privilegiato risalente alla volontà dei governi post-comunisti di allacciare relazioni cordiali con la Santa Sede. In base alle legge del 1991 le organizzazioni religiose hanno ricevuto il diritto di richiedere la restituzione dei beni confiscati dopo il 1. gennaio 1946. Dal 1991 al 2002, i rappresentanti di 12 culti (romano cattolico, calvinista, luterano, unitariano, battista, ortodosso romeno, ortodosso ungherese, ortodosso serbo di Buda, metodista ungherese, avventista, Armata del salvatore e la Confederazione delle Comunità ebraiche MAZSIHISZ) hanno presentato un totale di 8.026 richieste. Nei 10 anni successivi (fino al 31 dicembre 2001), 1.383 casi si sono risolti positivamente mediante la restituzione della proprietà, oltre il doppio (2.670) delle domande sono state respinte per il mancato rispetto dei requisiti di

⁸¹ Sulle vicende dell'azienda modello dell'importante settore agrario cfr. la tesi di dottorato di András Schlett, *Innovation in the socialism. The history of the Bábolna state farm between 1960 and 1990*. Budapest, Università Cattolica „Péter Pázmány”, Facoltà di Economia, 2004.

legge, mentre 1.731 casi sono stati appianati mediante compensazioni in denaro per un totale di 68 miliardi di fiorini. La chiesa cattolica ungherese ha ottenuto 42 miliardi di fiorini, le comunità ebraiche 13,5, la chiesa calvinista e luterana rispettivamente 6,6 e 4,3 miliardi. Ai casi citati vanno aggiunti i 968 accordi in forma privata sottoscritti dalle parti e le 1.274 domande pendenti per un valore di 47 miliardi di fiorini, con un termine ultimo fissato per il 2011.⁸² Nel 2005 il governo ungherese ha tuttavia impresso un'accelerazione al calendario previsto per la restituzione dei beni ecclesiastici. Le confessioni beneficiarie (cattolici, ebrei e serbi ortodossi) hanno dunque riottenuto nel 2006 un totale di 435 proprietà (di cui 430 spettanti ai cattolici, per un valore di 112 milioni di dollari). Altre 310 verranno restituite entro il termine inizialmente previsto, nel 2011. Dopo lunghe trattative, anche la MAZSIHISZ ha accettato una compensazione finanziaria per le proprietà appartenute alle vittime dell'Olocausto morte senza eredi e passate quindi allo stato.

A vent'anni dal cambiamento politico, la restituzione della proprietà e la privatizzazione dell'economia non fanno più parte dell'agenda politica, ma costituiscono ormai – con il loro ingombrante bagaglio di compromessi, recriminazioni, ingiustizie e soprusi – materia di analisi storica indispensabile per capire i meccanismi della transizione postcomunista in Ungheria.

⁸² Si veda il rapporto annuale dell'ambasciata USA di Berlino sulle restituzioni di proprietà in Europa orientale. <http://germany.usembassy.gov/germany/img/assets/8497/property.pdf>